Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 393

Initiatiefnota van het lid Klein: «Zeker Flexibel: over anders denken over werk en sociale zekerheid met een onvoorwaardelijk basisinkomen»

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2016

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft verzocht om een kabinetsreactie op de initiatiefnota «Zeker flexibel: over anders denken over werk en sociale zekerheid met een onvoorwaardelijk basisinkomen» van het lid Klein (Kamerstuk 34 393, nr. 2). Met deze brief reageer ik, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op dit verzoek.

Allereerst wil het kabinet zijn waardering uitspreken voor de initiatiefnota van het lid Klein. De sociale zekerheid is een belangrijke pijler onder onze samenleving. Een maatschappelijk en politiek debat over de vormgeving hiervan is van cruciaal belang voor het draagvlak en de toekomstbestendigheid. Het kabinet juicht het dan ook toe dat het lid Klein een bijdrage levert aan deze discussie met zijn initiatiefnota. Tegelijkertijd heeft het kabinet de ambitie om de arbeidsparticipatie en werkgelegenheid te verhogen. Het hebben van een baan is voor mensen meer dan het hebben van inkomen. Een baan biedt mensen een sociaal netwerk, zelfvertrouwen en de mogelijkheden tot ontplooiing. Juist daarom heeft het kabinet met de belastinghervorming de lasten op arbeid verlaagd en het aantrekkelijker gemaakt om mensen in dienst te nemen.

Een generiek en onvoorwaardelijk basisinkomen

De initiatiefnota stelt voor om een discussie te voeren over een onvoorwaardelijk basisinkomen voor alle volwassenen in Nederland. Een basisinkomen wordt gedefinieerd als: «een vast inkomen, dat de overheid aan iedere burger verstrekt of garandeert zonder daaraan voorwaarden te stellen, basaal genoeg om van rond te komen». Een onvoorwaardelijk basisinkomen zou betekenen dat iedereen eenzelfde bedrag ontvangt; een generieke uitkering zonder voorwaarden, onafhankelijk van arbeidsparticipatie

kst-34393-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

patie en het inkomen van de partner of vermogen. In de initiatiefnota wordt beschreven dat de sociale zekerheidsregelingen dan vervallen.

De opsteller van de initiatiefnota ziet een aantal voordelen van een basisinkomen, die in de initiatiefnota ook uitgebreid zijn benoemd. De uitvoeringskosten zouden veel lager zijn dan in het huidige stelsel, doordat de verschillende vormen van inkomensondersteuning niet meer nodig zijn. Om dit voordeel volledig te benutten zouden de volksverzekeringen, sociale voorzieningen, werknemersverzekeringen en (fiscale) toeslagen komen te vervallen. Daarnaast is er minder kans op fraude doordat er geen voorwaarden worden gesteld. Ook kan een basisinkomen een positief effect hebben op de armoedeval, omdat mensen die gaan werken de generieke uitkering niet kwijtraken. Voorstanders verwachten tevens dat een basisinkomen leidt tot een samenleving met minder stress en ziekte.

Nadelen van een basisinkomen

Hoewel een basisinkomen conceptueel interessante elementen kent, heeft het in de praktijk een aantal fundamentele en onoverkomelijke nadelen. Een overgang naar een basisinkomen zou aanzienlijke gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt, de inkomensverdeling en de rijksbegroting. Bij een onvoorwaardelijk basisinkomen zou iedereen dezelfde inkomensondersteuning krijgen, ook mensen die nu zelf een inkomen kunnen verwerven. Dit maakt een basisinkomen erg duur. De overheid voorziet dan namelijk in het levensonderhoud van mensen die dat ook zelf kunnen.

De kosten van een basisinkomen zouden gefinancierd moeten worden uit hogere belastingen. Dit, in combinatie met de verwachting dat het basisinkomen er toe leidt dat mensen minder gaan werken, zorgt ervoor dat de kosten voor een basisinkomen moeten worden opgebracht door een kleinere groep werkenden. Het CPB heeft in 2015 een variant van een basisinkomen doorgerekend van 50% van het sociale minimum, waarin bijstandsgerechtigden er niet op achteruitgaan[1]. Deze variant wijkt daarmee af van de variant uit de initiatiefnota waarin iedereen hetzelfde bedrag ontvangt, basaal genoeg om van rond te komen. In de doorrekening van het CPB wordt het basisinkomen gefinancierd met het afschaffen van de arbeidskorting en een vlaktaks van 56,6%. De arbeidsparticipatie daalt in de variant van het CPB met 5%.[2] Het hebben van betaald werk is, juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt, heel belangrijk. Het is bekend dat mensen over het algemeen gelukkiger en gezonder worden van het hebben van betaald werk, onder meer omdat het voor structuur en sociale contacten zorgt.[3] Het kabinet verwacht daarmee niet alleen een negatieve invloed van een onvoorwaardelijk basisinkomen op de concurrentiepositie en de economische groei, maar ook op de welvaart in bredere zin.

Naast het negatieve effect van de hogere belasting die nodig is om een basisinkomen te bekostigen, zorgt ook het onvoorwaardelijke aspect van het basisinkomen voor minder arbeidsparticipatie. De geldende verplichtingen voor de huidige bijstandontvangers, zoals de sollicitatieplicht, bevorderen de uitstroom naar werk.[4] Doordat ook deze prikkels

---

[1] Alleenstaanden met bijstand ontvangen 70% van het sociaal minimum; zij gaan er in inkomen dus niet op achteruit. Als ze gaan werken, ontvangen ze 50%.
[2] Jongen, De Boer en Dekker (2015). «De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid», CPB.
[3] De Graaf-Zijl, Josten, Boeters, Eggink, Bolhaar, Ooms, Den Ouden en Woittiez (2015). «De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025», CPB en SCP.
[4] CPB (2015), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

wegvallen, lijkt er weinig empirische basis te zijn voor de stelling in de initiatiefnota dat een basisinkomen leidt tot meer arbeidsdeelname.

De negatieve effecten op de arbeidsparticipatie kunnen worden beperkt door het basisinkomen op een lager niveau vast te stellen dan in het onderzoek van het CPB, bijvoorbeeld onder het huidige bijstandsniveau. Dit is echter wel in strijd met het in de initiatiefnota genoemde criterium «basaal genoeg om van rond te komen». Dat zou ik zeer onwenselijk vinden, omdat de Participatiewet juist een inkomenswaarborg biedt aan mensen die zelf niet in de noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien. Dat is een groot goed. Op het moment dat er aanvullende voorwaarden worden gesteld om in aanmerking te komen voor het basisinkomen of er in hoogte wordt gedifferentieerd, vallen enkele voordelen – lagere uitvoeringskosten, minder kans op fraude – weer deels weg.

Daarnaast verhoudt een basisinkomen zich moeizaam tot de open grenzen binnen Europa. De aanspraak op het basisinkomen kan namelijk te omvangrijk worden als dit ook mensen van buiten Nederland aantrekt. In de initiatiefnota wordt dan ook voorgesteld om de voorwaarde te stellen dat iemand al meer dan 10 jaar in Nederland moet wonen. Dit verhoogt echter direct de uitvoeringskosten, en het is de vraag of een dergelijke uitzondering juridisch mogelijk is, zeker gezien het ontbreken van een alternatief vangnet, en mogelijke strijd met Europese wet- en regelgeving.

Zekerheid bieden

Op dit moment kenmerkt de sociale zekerheid in Nederland zich door inkomensondersteuning gericht op specifieke groepen, veelal met een activerend karakter. Het kabinet is van mening dat mensen in principe voor zichzelf moeten zorgen. Alleen als dat (tijdelijk) niet mogelijk is, zorgt de overheid voor een vangnet. Juist om deze zekerheid te kunnen bieden, en om dat in de toekomst te kunnen blijven doen, is het noodzakelijk om de inkomensondersteuning gericht in te zetten voor mensen die dat echt nodig hebben. Die gerichte aanpak is van groot belang voor het draagvlak en de betaalbaarheid van onze sociale zekerheid.

Het kabinet zet dan ook in op maatwerk, op een overheid die kijkt naar wat mensen nodig hebben. Meer maatwerk is het belangrijkste uitgangspunt van de decentralisaties in de sociale zekerheid en de zorg en de recente hervorming van de studiefinanciering, waarin in het hoger onderwijs de generieke inkomensondersteuning (de basisbeurs) is vervallen, maar de specifieke inkomensondersteuning (de aanvullende beurs) is blijven bestaan en juist is verhoogd. De «one-size-fits-all»-benadering van het basisinkomen staat hiermee op gespannen voet. Al met al acht ik een onvoorwaardelijk basisinkomen dan ook geen begaanbare weg en staat inkomensondersteuning die is gericht op mensen die het écht nodig hebben voorop.

Een aantal van de door het lid klein beschreven potentiële voordelen van een basisinkomen sluit wel aan bij een aantal belangrijke uitgangspunten van het huidige kabinetsbeleid. Zo maakt het kabinet prioriteit van het verminderen van de armoedeval, onder meer door de stevige verhoging van de arbeidskorting[5]. Het kabinet deelt de conclusie dat het Nederlandse systeem van inkomensafhankelijke regelingen momenteel gekenmerkt wordt door veel complexiteit. Daarom worden er op dit moment twee inventarisaties uitgevoerd naar mogelijkheden tot vereenvoudiging: één op het gebied van inkomensbegrippen en één op het

[5] Kamerstuk 33 410, nr. 15; Kamerstuk 34 300, nr. 1.

gebied van betaaldata[6]. Ook zet het kabinet, samen met sociale partners, stevig in op het tegengaan van stress en ziekte op de werkvloer, onder andere met het Programma Duurzame Inzetbaarheid[7].

Onderzoek

Er is een reactie gevraagd op het voorstel aan de Tweede Kamer om het CPB en het SCP een opdracht te geven voor een verkennende studie naar de financieel/sociaal economische én gedragsaspecten in het kader van een basisinkomen. In de initiatiefnota zelf wordt al verwezen naar onderzoek van het CPB uit 2006 waarin de economische effecten van een basisinkomen zijn doorgerekend. Het CPB heeft, zoals eerder aangegeven, vorig jaar een nieuwe berekening gemaakt, op basis van de meest recente inzichten over de invloed van financiële prikkels op de arbeidsaanbodbeslissing. De uitkomsten hiervan zijn in lijn met het eerdere onderzoek: een basisinkomen vermindert het arbeidsaanbod sterk.

Bepaalde potentiële effecten die in de initiatiefnota zijn genoemd, zoals het effect op gezondheid en maatschappelijke participatie, zijn niet meegenomen in het CPB onderzoek. Het SCP heeft in de afgelopen jaren geen beleidsmaatregelen doorgerekend op deze aspecten. De Kamer kan zelf eventueel een verzoek doen tot onderzoek, zoals vastgelegd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus[8].

Experimenten in de Participatiewet

In de initiatiefnota worden tot slot ook de experimenten met de Participatiewet beschreven, die door een aantal gemeenten zijn voorgesteld. De voorstellen voor deze experimenten zijn echter fundamenteel anders dan het onvoorwaardelijke basisinkomen. Bij het onvoorwaardelijke basisinkomen zoals in de initiatiefnota beschreven vervallen alle huidige inkomensregelingen, zoals uitkeringen en (fiscale) toeslagen. In de door gemeenten geformuleerde plannen worden alle elementen van de huidige sociale zekerheid naast de Participatiewet in stand gehouden.

Conclusie

Het kabinet waardeert de bijdrage van het lid Klein aan de discussie over de sociale zekerheid en ziet uit naar het debat in de Kamer. Zoals genoemd in de initiatiefnota is er een aantal technologische trends gaande die van invloed zijn op de arbeidsmarkt en de welvaartsgroei. Het verleden laat zien dat door technologische ontwikkelingen de arbeidsproductiviteit en lonen stijgen, waardoor op de lange termijn welvaart en de werkgelegenheid groeien, al is het niet zeker dat dit in de toekomst ook zo blijft[9]. Het is daarom van groot belang om het maatschappelijk en politiek debat over de vormgeving van de sociale zekerheid te voeren, om zo te bouwen aan draagvlak en toekomstbestendigheid.

De opsteller van de initiatiefnota ziet een aantal voordelen van een basisinkomen, maar het kabinet wil die op een andere manier bereiken. Het invoeren van een onvoorwaardelijk basisinkomen is geen realistische en economisch haalbare optie. Los van de kosten, neemt bij een hoog basisinkomen het arbeidsaanbod af en is bij een laag basisinkomen aanvullende inkomensondersteuning nodig. In het huidige sociale

---

[6] Kamerstuk 29 515, nr. 370.
[7] Kamerstuk 25 883, nr. 256.
[8] Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 21 februari 2012, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus, Stcrt. 2012, 3200.
[9] Kamerstuk 29 544, nr. 676.

zekerheidsstelsel staat activering centraal en wordt inkomensondersteuning geboden aan specifieke groepen zodat zij kunnen voorzien in hun bestaan. Door de ondersteuning daar op te richten en te kijken naar individuele situaties, worden hogere kosten voorkomen.

Het kabinet vindt een basisinkomen daarnaast niet passen bij de breed gedeelde politieke ambitie om de arbeidsparticipatie en werkgelegenheid te verhogen, en als een overheid maatwerk te leveren. Het hebben van een baan is voor mensen meer dan het hebben van inkomen. Een baan biedt mensen een sociaal netwerk, zelfvertrouwen en de mogelijkheden tot ontplooiing. Daarom ook heeft het kabinet de Participatiewet ingevoerd in 2015. Met deze wet beoogt het kabinet om iedereen die arbeidsmogelijkheden heeft, met of zonder arbeidsbeperking, werk te kunnen (laten) vinden. De recente belastingherziening is juist gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie, het lonend maken van werk, het verlagen van de lasten op arbeid en het aantrekkelijk maken om mensen in dienst te nemen. De verhoging van de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), de kinderopvangtoeslag (KOT) en introductie van het lage inkomensvoordeel (LIV) helpen meer mensen aan het werk. Een onvoorwaardelijk, generiek basisinkomen zou deze positieve effecten teniet doen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher